

# 中国防火长城--互联网审查的法律经济学

初稿

最新版本: <http://benjaminchiao.org/papers/gfw>

主 编: 赵克锋

责任编辑: 刘一飞

参编人员: 曹玉瑾、刘一飞、王晓琳、  
阎 开、张静芬

北京 大学 信息 社会 小组  
北 京 大 学  
2009 年 10 月 30 日

# 中国防火长城<sup>1</sup>--互联网审查的法律经济学

## 引言

中国网民数量截至 2009 年 6 月已达到 3.38 亿人<sup>2</sup>，中国也存在着普遍的网络审查。本书中，我们希望从法律和经济的角度，探讨以下几个问题：进行互联网审查的理论架构有哪些？互联网审查的常用手段有哪些？互联网审查的法律依据有哪些？互联网审查的执行部门有哪些？此外，对比了国内外互联网审查制度，以及中国互联网审查所涉及国家法上的国家责任等问题。限于学识，我们不可能对互联网审查各个方面的问题逐一展开解释。故在此，我们试图从以上六个方面进行研究。

全文分为六个部分：

第一部分介绍一些互联网审查的理论模型，主要对审查制度可能涉及的一些理论要素和可能用到的理论框架进行阐述。我们首先从可能影响审查制度的要素（变量）入手，然后就这些变量对审查结果的影响进行分析。其次，对审查制度中可能涉及到的经济学理论框架进行讨论。在明确了某些可能相关的变量之后，需要思考的下一个问题就是这些变量相互之间如何通过经济力量，或者经济学理论框架联系起来。过去的经济学对人们在信息不对称的情况下形成预期的研究有着颇为成熟的理论体系。同时，我们也对信息不对称在各种现实问题中的应用有了一些了解，在这种背景下，我们需要将审查制度的各个要素在这样的一个（或几个）传统的经济学框架中进行考虑，从而把审查制度要素之间的关系梳理清楚。再次，我们举出个别已经成文的研究作为例子，来说明审查制度有可能使用的研究方法，然后再对尚未解决的问题，以及解决这些问题可能需要用到的方法进行更加深入的讨论。

第二部分介绍了互联网审查的技术手段。网络审查的技术主要有 IP 封锁、TCP/IP 包过滤、TCP/IP 内容过滤、DNS 过滤、HTTP 代理过滤、拒绝服务，我们还比较了各个技术的优缺点。接下来，具体介绍了中国国家防火墙的封锁技术。国家防火墙针对具体网站的方案有三种：把域名为作敏感字来屏蔽；把域名所在的 IP 屏蔽；干扰域名 DNS 解析。最后，介绍了主要的反网络封锁的技术，如使用 SSL 加密对抗关键字审查、给网站换 IP 避开 IP 屏蔽、

---

<sup>1</sup> 防火长城，也称长城防火墙或中国国家防火墙，是对中华人民共和国政府在其管辖互联网内部建立的多套网络审查系统（包括相关行政审查系统）的俗称。其名称得自于 2002 年 5 月 17 日 Charles R. Smith 所写的一篇关于中国网络审查的文章《The Great Firewall of China》，取与 Great Wall（长城）相谐的效果，简称为 Great Firewall，缩写 GFW。源于 2009 年 10 月 29 日访问的 <http://zh.wikipedia.org/zh-cn/%E9%98%B2%E7%81%AB%E9%95%BF%E5%9F%8E>。

<sup>2</sup> 中国互联网络信息中心，《第 24 次中国互联网发展状况统计报告》

使用国外的 DNS 解析服务器或者使用 tor 来避开 DNS 干扰等。

第三部分介绍了互联网审查的法律依据。中国关于互联网审查的规定散见于法律、法规、规章及行业自律规范等规范性文件中。其中《全国人大常委会关于维护互联网安全的决定》是中国专门针对互联网审查作出的法律性规范文件，主要规定了应受审查的行为的种类。关于审查的其他方面的规定散见于其他法律、法规、规章及行业自律规范文件中。例如在中国刑法中规定的与互联网审查有关的犯罪主要有危害国家安全罪、编造、故意传播虚假恐怖信息罪、传播淫秽物品罪、复制、贩卖、传播淫秽物品牟利罪等。这些文件共同构成了中国互联网法律审查的依据。

第四部分介绍了互联网审查的执行部门。中国互联网行业主管部门是工业和信息化部，公安部、国家工商行政管理总局等部门密切配合工信部的行动，形成了多部门共同管理的局面。在工信部的领导下，国家计算机网络应急技术处理协调中心在国家互联网安全应急体系中处于中心地位，在互联网审查中发挥了重要的作用。此外，中国互联网协会、中国互联网络信息中心也发挥了各自的作用。公安机关在互联网审查具体执行方面发挥了重要作用。

第五部分对中外互联网审查制度进行了比较。文中按照互联网审查主体、内容、方法和强度四个方面比较一些国家互联网的审查制度。根据互联网审查主体的不同可将一些国家的情况分为“政府指导行业自律模式”和“政府主导模式”；互联网审查的内容由于国家具体国情的不同而有所区别。文中还介绍了法律手段、技术手段、行政手段、行业自律和舆论监督等五种互联网审查方法，并介绍一些国家在互联网审查中所采取的方法，在实践中，这些方法并不是孤立使用的。“开放网络行动”(OpenNetInitiative, 简称 ONI)的研究显示亚洲可能是互联网审查最为严重的地区，被 ONI 列入“互联网审查广泛存在”级别的 12 个国家中，有 8 个位于亚洲。

第六部分针对中国进行互联网审查所涉及的国际法上的国家责任问题进行了探讨。从国际法的视角来看，一国的国家行为不仅需要符合国内法的要求，也需要遵守国际法。互联网审查涉及公民言论自由的问题，与《公民权利与政治权利公约》中规定的公民言论自由权利密切相关。如果违反了《公约》规定的义务，互联网审查可能引起国家责任。中国在进行互联网审查的同时需要对此给予关注，并在国内法律和政策上作出修订和调整。

本书作为一本学术著作，主要目标群体是学生、教师和研究人员。此外，也希望为其他人士诸如政府官员提供一些参考意见。例如在第一章假设的模型中，讨论了 9 项审查制度的要素：参与的人或者机构、审查的技术、报道的技术、审查的执行、审查的禀赋、理性程度、信息的传播方式、信息接收者的偏好、各个参与者的目标，这些为我们从各个方面理解审查

制度有很重要的作用。另外，第一章讨论在某些情况下，审查制度在改变人们对于被审查事物的看法方面没有任何作用，相反，政府的审查行为在某些情况下是有益的，并可以用最少的社会成本进行，那政府就可以根据国情制定出相应的审查办法。

然而书中难免有不太成熟的地方，还望读者及时指出。一方面是由于可查的资料和数据比较有限，使得论证难度本身比较大；另一方面，由于在编写过程中各章节是相对独立的，所以读者可能会感觉某一章节或者偏重法律，或者偏重经济，这可能与读者对本书的期望有一些差别。然而从全书的角度来看，法律与经济之间的关系是很密切的，我们可以从章节之间的联系中找到初步的答案。比如说：第二章提到有些反审查技术手段可以冲破几乎所有的审查，会相应产生一个成本较低的信息传播渠道，此冲破的成本变成纯消耗性的社会成本。即使在中国这样实行严格媒体管制的情况下（见第四章），我们也可以从第一章的理论架构中推出审查制度有可能会失效，那可能就需要强化相应的法律手段（见第三章）和媒体的监控（见第四、五章）。也许容易忽略的是，审查制度完全失效后，如果政府高层管理体系的激励不对，经济学中的道德风险问题就可能出现，中层或基层官员（如第四章的政府管理应急体系中的官员，和第五章的网络警察）还是会鼓励进行审查。由于核实网上身份和判断什么需要审查的交易费用（即制度费用）过高，就会出现存伪拒真的情况，甚至这些官员有可能会制造出需要被审查的信息，这就白白增加了社会成本。因为没有审查，他们就有可能丧失工作的岗位。即使审查制度没有完全失效，当这些官员对于审查过失需要承担过于严重的后果时，他们就可能会过度地审查，达不到社会最优的结果。但是这些官员的审查行为是会受到经济学中的约束条件影响的，诸如第五章、第六章所说到的一些国际普遍做法或者国际法等。如果激励是对的，中层或基层官员就会做出有利于社会稳定的审查。但究竟这种激励是否正确，还有待于学者们进行更多的实证研究。

最后，要感谢参与本书撰写的所有同学，他们大都是我的学生，自愿选择参与编写工作。第一章由阎开参与撰写，第二章由曹玉瑾参与撰写，第三、四章由刘一飞参与撰写，第五章由张静芬参与撰写，第六章由王晓琳参与撰写，感谢他们的辛勤付出，同时感谢刘一飞作出了优秀的协调工作，尤其要感谢北京大学光华管理学院及同事们给予我非常良好的研究环境。

赵克锋

北京大学

2009年10月

### 撰写成员简介：<sup>3</sup>

曹玉瑾：北京大学光华管理学院应用经济系研究生，caoyujin777@gmail.com

刘一飞：北京大学法学院法律硕士，liuyifei2000@gmail.com

王晓琳：北京大学法学院法律硕士，wangxiaolin07@gmail.com

阎开：北京大学经济学院经济学学士、数学双学位，pkuyankai@gmail.com

张静芬：北京大学中国语言文学系学士、北京大学国家发展研究院双学位，jfh06@126.com

赵克锋：北京大学光华管理学院应用经济系和管理科学与信息系统系讲师（助理教授），

benjamin.chiao@gmail.com

---

<sup>3</sup> 本书作者排序按照姓氏汉语拼音字母排列

# 目录

第一章 审查制度的理论问题.....	2
一、引言.....	3
二、审查制度的可能要素.....	5
三、审查制度的理论框架.....	11
四、审查制度的效果：一个理论的框架.....	13
五、反垃圾邮件的方法：另外一个框架.....	17
六、结论.....	18
第二章 网络审查的技术手段简介.....	19
一、网络审查的技术.....	20
二、中国国家防火墙的封锁技术.....	22
三、反网络封锁的技术.....	26
第三章 中国互联网审查的法律法规.....	28
一、《中华人民共和国刑法》中的相关规定.....	29
二、《全国人大常委会关于维护互联网安全的决定》中的相关规定.....	32
三、《中华人民共和国治安管理处罚法》中的相关规定.....	33
四、与互联网审查有关的行政法规.....	34
五、与互联网审查有关的部门规章.....	37
六、行业自律规范.....	41
七、结论.....	41
第四章 中国互联网审查的政府管理体系.....	43
一、中国互联网审查的政府管理体系概况.....	44
二、互联网站管理协调工作方案.....	46
三、国家公共互联网安全事件应急处理体系.....	47
四、结论.....	53
第五章 中外互联网审查制度的比较.....	55
一、互联网审查主体的比较.....	56
二、互联网审查内容的比较.....	58
三、互联网审查方法的比较.....	59
四、互联网审查强度的比较.....	66
第六章 国际法视角下的中国互联网审查.....	69
一、互联网审查与国家责任.....	70
二、《公民权利与政治权利公约》与中国互联网审查.....	74
三、《公民权利与政治权利公约》的执行与互联网审查所引起的国家责任的承担.....	82
四、结论.....	84

# 第一章 审查制度的一些理论问题

阎开 赵克锋

北京大学

**摘要：**本文介绍一些互联网审查的理论模型，主要对审查制度可能涉及的理论要素和可能用到的理论框架进行阐述。我们首先从可能影响审查制度的要素（变量）入手，然后就这些变量对审查结果的影响进行分析。其次，对审查制度中可能涉及到的经济学理论框架进行讨论。在明确了某些可能相关的变量之后，需要思考的下一个问题就是这些变量相互之间如何通过经济力量，或者经济学理论框架联系起来。过去的经济学对人们在信息不对称的情况下形成预期的研究有着非常成熟的理论体系。同时，我们也对信息不对称在各种现实问题中的应用有了了解，在这种背景下，我们需要将审查制度的各个要素在这样的一个（或几个）传统的经济学框架中进行考虑，从而把审查制度要素之间的关系梳理清楚。再次，我们举出个别已经成文的研究作为例子，来说明审查制度有可能使用的研究方法，然后再对尚未解决的问题，以及解决这些问题可能需要用到的方法进行更加深入的讨论。

## 第二章 网络审查的技术手段简介

曹玉瑾 赵克锋

北京大学

**摘要：**本文介绍了互联网审查的技术手段。网络审查技术可以分为主动性的和被动性的，也可按照审查对象来分为对内容的审查和对发送内容的主体进行审查。网络审查的技术主要有 IP 封锁、TCP/IP 包过滤、TCP/IP 内容过滤、DNS 过滤、HTTP 代理过滤、拒绝服务，我们还比较了各个技术的优缺点。接下来，具体介绍了中国国家防火墙的封锁技术。国家防火墙针对具体网站的方案有三种：把域名为作敏感字来屏蔽；把域名所在的 IP 屏蔽；干扰域名 DNS 解析。最后，介绍了主要的反网络封锁的技术，如使用 SSL 加密对抗关键字审查、给网站换 IP 避开 IP 屏蔽、使用国外的 DNS 解析服务器或者使用 tor 来避开 DNS 干扰等。但是，互联网的分布式设计从根本上保证了没有一个政府和组织能够真正控制这个网络，如果所有人都能够利用技术手段绕开审查，那么网络审查的支出就是消耗性的社会成本。

## 第三章 中国互联网审查的法律法规

刘一飞 赵克锋

北京大学

**摘要：**本文介绍了互联网审查的法律依据。中国对于互联网审查的规定散见于法律、法规、规章及行业自律规范等规范性文件中。其中《全国人大常委会关于维护互联网安全的决定》是中国专门针对互联网审查作出的法律性规范文件，主要规定了应受审查的行为的种类。关于审查的其他方面的规定散见于其他法律、法规、规章及行业自律规范文件中。例如在中国刑法中规定的与互联网审查有关的犯罪主要有危害国家安全罪、编造、故意传播虚假恐怖信息罪、传播淫秽物品罪、复制、贩卖、传播淫秽物品牟利罪等。这些文件共同构成了中国互联网法律审查的依据。

## 第四章 中国互联网审查的政府管理体系

刘一飞 赵克锋

北京大学

**摘要：**本文介绍了互联网审查的执行部门。中国互联网行业主管部门是工业和信息化部，公安部、国家工商行政管理总局等部门密切配合工信部的行动，形成了多部门共同管理的局面。在工信部的领导下，国家计算机网络应急技术处理协调中心在国家互联网安全应急体系中处于中心地位，在互联网审查中发挥了重要的作用。此外，中国互联网协会、中国互联网络信息中心也发挥了各自的作用。公安机关在互联网审查具体执行方面发挥了重要作用。

## 第五章 中外互联网审查制度的比较

张静芬 赵克锋

北京大学

**摘要：**本文对中外互联网审查制度进行了比较。文中按照互联网审查主体、内容、方法和强度四个方面比较各国互联网的审查制度。根据互联网审查主体的不同可将各国的情况分为“政府指导行业自律模式”和“政府主导模式”；互联网审查的内容由于各国具体国情的不同而有所区别。文中还介绍了法律手段、技术手段、行政手段、行业自律和舆论监督等五种互联网审查方法，并介绍各国在互联网审查中所采取的方法，在实践中，这些方法并不是孤立使用的。“开放网络行动”(OpenNetInitiative, 简称 ONI)的研究显示亚洲可能是互联网审查最为严重的地区，被 ONI 列入“互联网审查广泛存在”级别的 12 个国家中，有 8 个位于亚洲。

## 第六章 国际法视角下的中国互联网审查

王晓琳 赵克锋

北京大学

**摘要：**本文针对中国进行互联网审查所涉及的国家责任问题进行了探讨。从国际法的视角来看，一国的国家行为不仅需要符合国内法的要求，也需要遵守国际法。互联网审查涉及公民言论自由的问题，与《公民权利与政治权利公约》中规定的公民言论自由权利密切相关。如果违反了《公约》规定的义务，互联网审查可能引起国家责任。中国在进行互联网审查的同时需要对此给予关注，并在国内法律和政策上作出修订或调整。